

Art. 156 Kodeksu postępowania karnego a prawo do informacji

Tło ustrojowe

Prawo do informacji publicznej jest prawem o randze konstytucyjnym, i zostało uregulowane w art. 61 Konstytucji RP. Zgodnie z art. 61 ust. 1 Konstytucji, obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. W doktrynie wskazuje się, że prawo do informacji ma szczególne znaczenie ustrojowe, i z prawa do informacji publicznej można też wyprowadzić poprzez swego rodzaju oddziaływanie zwrotne na konstytucyjną zasadę jawności działania władz publicznych. Prawo to ma charakter polityczny, zaś szeroki dostęp do informacji o działaniu władz publicznych jest niezbędny do zaistnienia społeczeństwa obywatelskiego¹. Dlatego normy regulujące zarówno tryb, jak i zasady dostępu do informacji publicznej winny być wykładane z poszanowaniem podstawowej reguły *in dubio pro libertate*².

Wymogi ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności, wskazane w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, dotyczą także prawa do informacji. W szczególności trzeba podkreślić, że ograniczenia prawa do informacji nie mogą naruszać istoty tego prawa. Jako że każde konstytucyjne prawo składa się ze swoistego “zestawu” (wiązki) konkretnych uprawnień, immanentnie związanych z treścią tego prawa niedopuszczalna jest sytuacja, w której te uprawnienia są ograniczane i wyłączane, do tego stopnia, że prawo to zostaje wyzute z treści³.

Należy też mieć na względzie, że prawo do informacji publicznej jest prawem człowieka, gwarantowanym prawem międzynarodowym. Zgodnie z art. 19 ust. 2 ratyfikowanego przez Rzeczpospolitą Polską Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, każdy człowiek ma prawo do swobodnego wyrażania opinii; prawo to obejmuje swobodę poszukiwania, otrzymywania i rozpowszechniania wszelkich informacji i poglądów, bez względu na granice państwowe, ustnie, pismem lub drukiem, w postaci dzieła sztuki bądź w jakikolwiek inny sposób według własnego wyboru. W przypadku ograniczeń prawa do informacji (i innych praw, wynikających z art. 19 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych) celem ochrony innych praw trzeba wskazać, że takie ograniczenia muszą być konieczne do osiągnięcia zamierzonego celu, a także nie mogą być nadmiernie daleko idące. Za każdym razem, gdy władze publiczne powołują się na

¹ W. Sokolewicz, K. Wojtyczek [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II, wyd. II, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, art. 61.

² Wyrok NSA z dnia 9 października 2014 r., sygn. akt I OSK 267/14

³ P. Tuleja [w:] P. Czarny, M. Florczak-Wątor, B. Naleziński, P. Radziejewicz, P. Tuleja, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II, LEX/el. 2021, art. 31.

ustawowe ograniczenie wolności wypowiedzi (w tym prawa do informacji), muszą zademonstrować konieczność i proporcjonalność podjętego ograniczenia. Ustawowe regulacje, ustanawiające te ograniczenia, muszą być odczytywane możliwie najściślej pod względem konieczności i proporcjonalności, i stosowane tylko wtedy, gdy są niezbędne dla realizacji celu, dla którego zostały wprowadzone⁴.

Także prawo unijne gwarantuje dostęp do informacji w art. 42 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, zgodnie z którym każdy obywatel Unii i każda osoba fizyczna lub prawna mająca miejsce zamieszkania lub statutową siedzibę w Państwie Członkowskim ma prawo dostępu do dokumentów instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii, niezależnie od ich formy.

Zgodnie z art. 61 ust. 4 Konstytucji RP, tryb udzielania informacji publicznej określają ustawy. Przede wszystkim jest to ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (dalej jako: "u.d.i.p."), a w dalszej kolejności ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, a także ustawa z dnia 11 sierpnia 2021 r. o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego.

Zgodnie z art. 1 ust. 2 u.d.i.p., przepisy ustawy nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi. W orzecnictwie wskazuje się, że w sytuacji, gdy wnioskodawca ma zapewniony dostęp do żądanych informacji publicznych w innym trybie, wyłączone jest stosowanie trybu z ustawy o dostępie do informacji publicznej. Samo powoływanie się na u.d.i.p. nie implikuje konieczności jej stosowania, jeśli z całokształtu okoliczności wynika, że skarżący ma zapewniony dostęp do żądanych informacji w innym trybie⁵. Wszędzie tam, gdzie konkretne sprawy dotyczące zasad i trybu dostępu do informacji będącej informacją publiczną uregulowane są inaczej w u.d.i.p., a inaczej w ustawie szczególnej dotyczącej udostępnienia informacji i stosowania obu tych ustaw nie da się pogodzić - pierwszeństwo mają przepisy ustawy szczególnej. Natomiast tam, gdzie dana sprawa uregulowana jest tylko częściowo albo w ogóle nie jest uregulowana w ustawie szczególnej, zastosowanie mają odpowiednie przepisy u.d.i.p. Wyłączenie stosowania u.d.i.p. dotyczy jednak tylko zakresu wyraźnie regulowanego innymi ustawami⁶.

Tło prawne i historyczne

Przepis art. 156 Kodeksu postępowania karnego reguluje problematykę przeglądania akt sprawy, czynienia odpisów i kserokopii. Zgodnie z art. 156 § 5 zdanie pierwsze k.p.k., jeżeli nie zachodzi potrzeba zabezpieczenia prawidłowego toku postępowania lub ochrony ważnego interesu państwa, w toku postępowania przygotowawczego stronom, obrońcom, pełnomocnikom i przedstawicielom ustawowym udostępnia się akta, umożliwia sporządzanie odpisów lub kopii oraz wydaje odpłatnie

⁴ Zbiór Uwag Ogólnych nr 34 Komitetu Praw Człowieka ONZ, pkt 19; 22; 28; 33; 34; 35.

⁵ Postanowienie WSA w Szczecinie z dnia 21 kwietnia 2022 r., sygn. akt II SAB/Sz 17/22.

⁶ Wyrok NSA z dnia 5 października 2021 r., sygn. akt III OSK 3301/21.

uwierzytelnione odpisy lub kopie. Zarazem, za zgodą prokuratora akta w toku postępowania przygotowawczego mogą być w wyjątkowych wypadkach udostępnione innym osobom.

Biorąc pod uwagę treść przepisu, sądy administracyjne orzekały, iż przepis art. 156 § 5 k.p.k. dotyczy postępowania przygotowawczego "będącego w toku" a nie postępowania zakończonego⁷. Tym samym akta zakończonego postępowania przygotowawczego, stanowią informację publiczną podlegającą udostępnieniu na zasadach określonych w u.d.i.p.⁸. Oznacza to, że dostęp do takich dokumentów i materiałów nie jest uzależniony od zgody prokuratora, co zapewnia znaczący stopień jawności funkcjonowania prokuratur i wymiaru sprawiedliwości jako całości.

Ustawą z dnia 20 kwietnia 2021 r. o zmianie ustawy - Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, w ramach art. 3 ust. 1 pkt b), do art. 156 k.p.k. dodano § 5b o następującej treści: "Przepis § 5 stosuje się odpowiednio do udostępniania akt zakończonego postępowania przygotowawczego".

Kwestia poszerzenia art. 156 k.p.k. o § 5b nie była wyjaśniona w uzasadnieniu projektu, ponieważ została wprowadzona jako poprawka dopiero po skierowaniu projektu do Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka.

Zmiany do art. 156 wzbudziły sprzeciw Senatu. W uchwale Senatu z dnia 13 maja 2021 r., w sprawie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw wskazane jest: "Zdaniem Senatu, w szczególności, nie zasługują na aprobatę rozwiązania dotyczące zmian w art. 156 k.p.k., które ograniczają dostęp stron, obrońców, pełnomocników i przedstawicieli ustawowych oraz innych osób do akt postępowań zakończonych, uniemożliwiając również sporządzanie odpisów lub kopii oraz uzyskiwanie odpłatnych uwierzytelnionych odpisów lub kopii.

W uzasadnieniu projektu ustawy podkreśla się funkcję gwarancyjną rozwiązania, które służyć ma „ochronie życia prywatnego określonych osób oraz zapobieganiu ujawnieniu danych osobowych w tym danych wrażliwych zawartych w materiałach postępowania”.

Zdaniem Senatu zmiany art. 156 k.p.k. prowadzą do ograniczenia gwarantowanego Konstytucją prawa obywateli do dostępu do informacji publicznej wyrażonego w art. 61 Konstytucji RP.

Przepis w nowym brzmieniu pozostawia sprawy zakończone na etapie postępowania przygotowawczego w wyłącznej dyspozycji prowadzącego postępowanie oraz daje mu możliwość swobodnego odmawiania dostępu do akt zakończonych postępowań przygotowawczych (...).

Brak zaskarżalności zarządzenia o odmowie dostępu do akt uwypukla obniżenie standardów postępowania, szczególnie po usunięciu możliwości dostępu do akt w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej, która to ustawa w przypadku odmowy dostępu do akt przewidywała do tej pory możliwość wniesienia skargi do sądu administracyjnego". Poprawki Senatu zostały jednak odrzucone i zmiana Kodeksu postępowania karnego weszła w życie z dniem 22 czerwca 2021 r.

⁷ Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 11 października 2018 r., sygn. akt II SAB/Bk 87/18.

⁸ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 4 kwietnia 2013 r., sygn. akt II SAB/Gd 7/13.

Orzecznictwo

Jako że przepis art. 156 § 5b k.p.k. nie obowiązuje od długiego czasu, to nie zdążyło jeszcze powstać rozbudowane orzecznictwo dotyczące jego wykładni. Problematyka ta pojawiła się już jednak w kilku sprawach. I tak, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 3 lutego 2022 r. (sygn. akt IV SAB/Po 220/21) wyjaśnia, że:

“Ponadto, przepisy art. 156 § 1, 5 i 5a k.p.k. adresowane są do każdego (do wszystkich), a więc nie tylko do stron postępowania karnego, o czym przesądza m.in. treść zdania drugiego art. 156 § 5 k.p.k., z której wynika, iż akta mogą być w wyjątkowych sytuacjach udostępnione innym niż stronom (obrońcom, pełnomocnikom, przedstawicielom ustawowym) osobom. Po drugie, przepisy te zawierają zamkniętą i zupełną regulację zasad dostępu do akt postępowania karnego i znajdujących się w nich informacji publicznych, tak na etapie postępowania przygotowawczego, jak i sądowego (a wraz z innymi przepisami także do akt postępowania już zakończonych). Po trzecie, powyżej wskazane przepisy k.p.k. stanowią owe "przepisy innych ustaw", o których mowa w art. 1 ust. 2 u.d.i.p., określające odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi, które w całości wyłączają zastosowanie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej do informacji publicznych znajdujących się w aktach sprawy karnej (zob. wyrok NSA z 13 października 2021 r., III OSK 3861/21).

(...) Należy przy tym zauważyć, że dodany przez art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 20 kwietnia 2021 r. o zmianie ustawy - Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2021 r. poz. 1023), a obowiązujący od 22 czerwca 2021 r. art. 156 § 5b k.p.k. wprost wskazuje, że przepis § 5 stosuje się odpowiednio do udostępniania akt zakończonego postępowania przygotowawczego.

Wnioskowane informacje nie podlegały zatem udostępnieniu w trybie określonym w u.d.i.p.”. Tym samym w ocenie Sądu ustawodawca rozstrzygnął jednoznacznie, w jakim trybie udostępniane są dokumenty postępowania przygotowawczego. W podobnym tonie wypowiedział się WSA w Olsztynie w wyroku z dnia 7 czerwca 2022 r., sygn. akt II SAB/OI 117/22: “Należy zauważyć, że przepisy k.p.k. zawierają zamkniętą i zupełną regulację zasad dostępu do akt postępowania karnego i znajdujących się w nich informacji publicznych, tak na etapie postępowania przygotowawczego, jak i sądowego (a wraz z innymi przepisami także do akt postępowania już zakończonych). Jednocześnie podkreślenia wymaga fakt, że są one adresowane do wszystkich, nie tylko do stron postępowania karnego, bowiem jak wynika z treści zdania drugiego art. 156 § 5 k.p.k. akta mogą być w wyjątkowych sytuacjach udostępnione innym niż stronom (obrońcom, pełnomocnikom, przedstawicielom ustawowym) osobom. Nie budzi zatem wątpliwości, że wskazane przepisy k.p.k. stanowią "przepisy innych ustaw", o których mowa w art. 1 ust. 2 u.d.i.p., określające odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi, które w całości wyłączają zastosowanie przepisów u.d.i.p. do informacji publicznych znajdujących się w aktach sprawy karnej (por. wyrok NSA z dnia 15 grudnia 2021 r., sygn. akt III OSK 4343/21, dostępne w CBOSA). Tym samym, przepisy k.p.k., które w sposób pełny regulują kwestie dostępu do akt w trakcie trwającego postępowania przygotowawczego, wyłączają w tym zakresie stosowanie trybu i formy określonych w przepisach u.d.i.p.”.

Szerzej o *ratio legis* przepisu wypowiada się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z dnia 2 grudnia 2022 r., sygn. akt III SAB/Gd 173/22, wedle którego “ (...) art. 156 § 5b został dodany do ustawy - Kodeks postępowania karnego z dniem 22 czerwca 2021 r. mocą ustawy z dnia 20 kwietnia 2021 r. o zmianie ustawy - Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2021 r. poz. 1023). Co ważne, w uzasadnieniu do projektu zmian (zob.: druk sejmowy nr 867) wskazano, że założeniem zmian jest jednoznaczne uregulowanie zasad dostępu do akt zakończonego postępowania przygotowawczego, mogące mieć istotne znaczenie w odniesieniu do przestępstw terrorystycznych (modyfikacja art. 156 § 5 i proj. art. 156 § 5b k.p.k.). Projekt przewidywał unormowanie w Kodeksie postępowania karnego problematyki dostępu do akt zakończonego postępowania przygotowawczego, poprzez dodanie do art. 156 przepisu, oznaczonego jako § 5b, zgodnie z którym do udostępniania takich akt stosować się będzie odpowiednio § 5 tego artykułu. Dodanie wskazanego unormowania połączone jest z wyłącznie dostosowawczą modyfikacją przepisu § 5, eliminującą z jego brzmienia fragment zdania pierwszego, który wobec dodania nowego przepisu staje się zbędny. W ocenie projektodawców proponowane rozwiązanie miało na celu jednoznaczne ukształtowanie podstawy do udostępniania akt zakończonych postępowań przygotowawczych, zapewniającej możliwość szerokiego udostępnienia materiałów określonej sprawy w przypadkach takie udostępnienie uzasadniających, z drugiej zaś strony gwarantującej ochronę materiałów w sprawach, które pomimo formalnie zapadłej decyzji o zakończeniu postępowania przygotowawczego nie są sprawami zakończonymi w sensie merytorycznym (np. sprawy zakończone umorzeniem z powodu niewykrycia sprawcy przestępstwa albo braku wymaganego zezwolenia na ściganie lub wniosku o ściganie) i mogą zostać podjęte w razie ujawnienia nowych faktów, dowodów lub zaistnienia określonych zdarzeń prawnych. Projektodawcy wskazywali, że do udostępniania akt zakończonych postępowań przygotowawczych stosowane są obecnie regulacje ustawy o dostępie do informacji publicznej, przy czym niejednokrotnie są one stosowane niewłaściwie prowadząc do nieadekwatnego zakresowo w stosunku do celów tej ustawy ujawniania informacji zawartych w aktach takich postępowań. Szczególnie jaskrawymi przypadkami niewłaściwego stosowania tej ustawy w odniesieniu do materiałów postępowania przygotowawczego są przypadki udostępniania takich akt w całości, pomimo że znaczna ilość dokumentów w nich zawartych nie obejmuje informacji publicznej. Niewłaściwa interpretacja przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej i ich nieprawidłowe stosowanie może doprowadzić do udostępnienia niewykrytemu sprawcy przestępstwa lub osobie działającej na jego zlecenie dokumentów z akt umorzonego postępowania przygotowawczego, co ułatwi mu uniknięcie odpowiedzialności karnej. Jako zagrażające konstytucyjnie gwarantowanym wolnościom i prawom należy ocenić potencjalne ujawnienie w tym trybie okoliczności dotyczących życia prywatnego określonych osób, a także ujawnienie danych osobowych, w tym danych wrażliwych, zawartych w materiałach postępowania, w szczególności w treści protokołów przesłuchań i opinii biegłych. Projektowane rozwiązanie, przewidujące odpowiednie stosowanie do akt zakończonego postępowania przygotowawczego reguł określonych w art. 156 § 5 k.p.k., miało pozwolić, w ocenie projektodawców, na objęcie ochroną informacji zawartych w materiałach sprawy, w celu zagwarantowania możliwości efektywnego kontynuowania postępowania w przypadku zaistnienia do tego podstaw oraz zapewnienia dostatecznej ochrony interesów osób uczestniczących w postępowaniu. Z drugiej strony proponowana zmiana miała pozwolić na udostępnianie akt sprawy w

przypadkach za tym przemawiających, np. do celów naukowych, analitycznych lub szkoleniowych”. W ocenie zatem sądu przepis ten dotyczy całości dokumentacji akt postępowania przygotowawczego, ale umożliwia udostępnienie akt sprawy w innych celach.

Art. 156 § 5b a prawo do informacji

Zmiana art. 156 k.p.k. poprzez dodanie § 5b w znaczący sposób ogranicza jawność postępowań przygotowawczych. W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę, że przepis art. 156 § 5 k.p.k. nie przewiduje wymogu uzasadnienia braku zgody na udostępnieniu akt postępowania, za wyjątkiem wskazania, że następuje to w “wyjątkowych wypadkach”. Ustawodawca zastrzegł więc, że udostępnianie akt nie jest zasadą, a wyjątkiem; wbrew więc ogólnym zasadom jawności i transparentności, postępowanie przygotowawcze toczy się na zasadach ograniczonej jawności zewnętrznej⁹.

Przed nowelizacją przepisu art. 156 k.p.k., wraz z końcem postępowania przygotowawczego przestawała obowiązywać zasada tajności, i dostęp do informacji zawartej w aktach następował na ogólnych zasadach u.d.i.p. Należy mieć na względzie, że w takiej sytuacji udostępnienie informacji również nie jest gwarantowane, bowiem ustawa przewiduje ograniczenie prawa do informacji publicznej ze względu na m.in. prywatność osoby fizycznej (art. 5 ust. 2 u.d.i.p.). Mimo to, zgodnie z u.d.i.p., dostęp do informacji jest regułą, a nie wyjątkiem. Obecnie nawet po zakończeniu postępowania obowiązywać będzie zasada tajności, zaś prokurator, będący gospodarzem postępowania, będzie miał dużą swobodę w decydowaniu o tym, komu udzielił dostępu do akt sprawy. Należy podkreślić, że przepis art. 156 § 5 k.p.k., do którego § 5b się odnosi, nie zawiera żadnych wymogów ani zastrzeżeń co do indywidualnego uznania prokuratora.

Co istotne, w obecnym kształcie przepis dotyczy wszystkich zakończonych postępowań przygotowawczych. O ile więc w judykaturze podnosi się, że *ratio legis* przepisu dotyczyło przede wszystkim postępowań przygotowawczych zakończonych formalnie, ale bez merytorycznego rozstrzygnięcia (np. sprawy zakończone umorzeniem z powodu niewykrycia sprawcy przestępstwa), które mogą zostać podjęte, tak literalna wykładnia przepisu nie stoi na przeszkodzie, aby odnosić go do każdego postępowania przygotowawczego. Z tego względu należy stwierdzić, że ograniczenie prawa do informacji, wynikające z art. 156 § 5b k.p.k. jest niekonieczne, biorąc pod uwagę cel przepisu. Co więcej, wątpliwe pod względem proporcjonalności jest ograniczenie prawa do informacji ze względu na okoliczność, która jedynie może zaistnieć, ale również może nigdy się nie zrealizować. Wydaje się, że status prawa do informacji, jako prawa człowieka i zarazem prawa o randze konstytucyjnej, stoi w sprzeczności z takim ograniczeniem. Przedmiotowe postępowania mogą zostać nigdy niewznowione, a mimo to dostęp do akt pozostanie ograniczony.

Uzasadnione wątpliwości budzi także zakres stosowania przepisu. Zarówno w odniesieniu do akt postępowania administracyjnego, jak i sądowego, sądy przyjmują, że czym innym jest dostęp do akt

⁹ Postanowienie SA w Katowicach z dnia 9 kwietnia 2008 r., sygn. akt II AKz 271/08.

jako całości (które to prawo ma strona), a dostęp do konkretnych informacji (dokumentów), które mogą znajdować się w takich aktach¹⁰. Tym samym osoba niebędąca stroną w sprawie nie ma uprawnienia wglądu w akta sprawy, ale nic nie stoi na przeszkodzie, aby wnioskowała o jakiś dokument (np. decyzję administracyjną), który jest częścią tych akt, bowiem realizuje inne uprawnienie. Dopuszczalne jest, co do zasady, udostępnienie takiego dokumentu (nawet jeśli zazwyczaj udostępnienie będzie musiało zostać poprzedzone anonimizacją). Taka wykładnia przepisów i idący za tym praktyka jest zgodna z ogólnymi zasadami jawności i transparentności, wyznaczonymi przez art. 61 Konstytucji RP.

Przenosząc te rozważania na grunt postępowania przygotowawczego należałoby uznać, że przepis art. 156 § 5b k.p.k. ma zastosowanie wyłącznie do sytuacji, gdy wnioskodawca domaga się wglądu do akt sprawy jako całości, ale nie do wniosku o udostępnienie informacji publicznej, który obejmuje pojedyncze informacje (dokumenty). Podobny pogląd wyraził WSA w Łodzi:

“Skoro dostęp do informacji publicznej obejmuje dostęp do samej treści informacji, która ma charakter niematerialny i nie musi być identyfikowana z żadnym fizycznym jej wytworem, to dostęp ten może być realizowany w różnych formach. Oprócz wglądu do akt, o którym stanowi art. 156 § 5 k.p.k., podmiot niebędący stroną postępowania przygotowawczego ma prawo żądać udostępnienia informacji publicznej również poprzez uzyskanie kserokopii czy odpisu dokumentu z akt, jak również informacji stanowiącej "wycinek" akt, "wyprowadzonej" z treści akt postępowania, informacji "na podstawie" akt sprawy, ale niezmaterializowanej fizycznie w jednym konkretnym dokumencie znajdującym się w aktach. Wykładnia gramatyczna przepisu art. 156 § 5 k.p.k. uprawnia do wniosku, że nie reguluje on dostępu do informacji publicznej z akt postępowania przygotowawczego w podanych wyżej formach innych niż fizyczny wgląd do akt sprawy, co uzasadnia zastosowanie w tych nieuregulowanych przypadkach trybu u.d.i.p.”¹¹.

Powyższe rozumowanie prowadziłyby do wniosku, wbrew cytowanym wyżej stanowiskom orzecznictwa, że przepis art. 156 § 5 k.p.k. nie kreuje odmiennych zasad i trybu dostępu do informacji będących informacjami publicznymi, o którym mowa w art. 1 ust. 2 u.d.i.p., bowiem kształtuje wyłącznie uprawnienia strony do uzyskania wglądu w akta sprawy.

Wpływ przepisu na funkcjonowanie prawa do informacji

W ramach praktyki naszego poradnictwa możemy obserwować wpływ nowego prawa na dostęp do informacji publicznej. W jednej ze spraw z grudnia 2021 r., przedmiotem wniosku było udostępnienie akt zakończonego postępowania przygotowawczego. Prokurator odmówił udostępnienia informacji w ramach decyzji, powołując się na tajemnicę postępowania przygotowawczego, czyli na przepis art. 5 ust. 1 u.d.i.p. Decyzja ta została uchylona przez Prokuratora Regionalnego, który wyraził pogląd, że przepisy u.d.i.p. w ogóle nie mają zastosowania do materiałów postępowania przygotowawczego, i umorzył postępowania w całości.

¹⁰ Np. wyrok WSA w Białymstoku z dnia 6 grudnia 2022 r., sygn. akt II SA/Bk 731/22.

¹¹ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 12 maja 2020 r., sygn. akt II SAB/Łd 18/20.

Pomogliśmy złożyć skargę na ww. decyzję, w ramach której zawarto wnioski o złożenie pytań prejudycjalnych do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, m.in. w zakresie tego, czy przepisy wspólnotowe zawarte w art. 42 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej i art. 10 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka należy interpretować w ten sposób, iż naruszona zostaje wolność otrzymywania i przekazywania informacji bez ingerencji władz publicznych, w sytuacji, w której przepisy prawa krajowego, zawarte w art. 156 § 5b w zw. z art. 156 § 5 k.p.k., w sposób nieuzasadniony i znaczący ograniczają dostęp do wybranej części akt zakończonego postępowania przygotowawczego karnego, ponieważ dostęp do nich mają wyłącznie strony, obrońcy, pełnomocnicy i przedstawiciele ustawowi stron, ewentualnie osoby upoważnione przez prokuratora, według jego indywidualnego uznania wobec braku wyraźnych przesłanek ustawowych. Przystąpiliśmy także do postępowania zainicjowanego ww. skargą, po stronie Skarżącego. Wskazywaliśmy, że zarówno art. 156 k.p.k., jak i art. 156 §5b k.p.k. nie stanowi przepisu szczególnego względem u.d.i.p., ani też nie zakłada wyłączenia jego stosowania, i tym samym Prokurator Regionalny błędnie uznał, że postępowanie stało się bezprzedmiotowe, bowiem sprawa nie dotyczyła udostępnienia całości akt sprawy, a jedynie konkretnych informacji z nich pochodzących. Podnosiliśmy też, że organy procesowe na skutek indywidualnej decyzji prokuratora mogą uczynić z nowego brzmienia art. 156 §5b k.p.k. podstawę do wyłączenia przepisów u.d.i.p. I to nie tylko co do treści dokumentów z akt sprawy, ale traktują ów przepis jako wyłączający prawo do informacji o wszystkim co związane jest z danym postępowaniem karnym tj. informacji o jego kosztach, czasie trwania, czy przebiegu. Taki stan rzeczy istotnie naruszałby art. 61 Konstytucji RP w zakresie, w jakim wprowadza jawność funkcjonowania instytucji publicznych, będącą korelatem prawa do informacji, gwarantowanego tymże przepisem.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 4 listopada 2022 r. (sygn. akt II SA/Wa 680/22) oddalił skargę. W ramach uzasadnienia wskazał, że organ prawidłowo uznał, iż na gruncie sprawy żądane przez skarżącego informacje nie podlegają udostępnieniu w trybie przepisów u.d.i.p. z uwagi na przepisy szczególne, czyli k.p.k. Sąd przywołał uchwałę składu 7 sędziów NSA z dnia 9 grudnia 2013 r. sygn. akt I OPS 7/13, zgodnie z którą przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi. Oznacza to, że przepisów tej ustawy nie stosuje się wyłącznie wtedy, gdy są one nie do pogodzenia z przepisami ustaw szczególnych, które w sposób odmienny regulują zasady i tryb dostępu do informacji publicznej. W ocenie sądu przepis art. 156 k.p.k. jest adresowany do wszystkich, nie tylko do stron postępowania karnego, bowiem jak wynika z treści zdania drugiego art. 156 § 5 k.p.k. akta mogą być w wyjątkowych sytuacjach udostępnione innym osobom niż stronom. W ocenie Sądu z tego wynika, że powołane przepisy k.p.k. stanowią „przepisy innych ustaw”, o których mowa w art. 1 ust. 2 u.d.i.p., określające odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi, które w całości wyłączają zastosowanie przepisów u.d.i.p. do informacji publicznych znajdujących się w aktach sprawy karnej.

Sąd nie dopatrył się także naruszenia art. 19 ust. 2 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych art. 10 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. W ocenie Sądu ograniczenie prawa do informacji, wprowadzone w art. 156 § 5 i 5b k.p.k., nie naruszają wymogów art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, i z tego względu Sąd nie znalazł podstaw do uwzględnienia

wniosku skarżącego o skierowanie pytania prejudycjalnego do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w zakresie postulowanym w skardze.

Złożyliśmy skargę kasacyjną w tej sprawie, i orzeczenie jest nieprawomocne. Czekamy na rozpoznanie naszej skargi kasacyjnej przez NSA.

Podsumowanie

Nowelizacja przepisu art. 156 k.p.k. ogranicza jawność postępowania karnego przygotowawczego, rozszerzając stosowanie tajności tego postępowania, i zwiększając dyskrejonalną władzę prokuratora o udzielanie zgody na dostęp do akt postępowań także zakończonych.

Obecne brzmienie przepisu jest nie tylko wystarczające na realizację *ratio legis* nowelizacji (zabezpieczenie możliwości ewentualnego ponownego podjęcia postępowań, które nie zakończyły się merytorycznym rozstrzygnięciem), ale także pozwala na ograniczenia dostępu do akt innych postępowań, także merytorycznie zakończonych. Równocześnie wątpliwe pod względem proporcjonalności jest ograniczenie prawa do informacji publicznej ze względu na ewentualne (potencjalne) przyszłe zdarzenia prawne.

Dyrektywa maksymalnej możliwej jawności spraw publicznych prowadzi do wniosku, że przepis art. 156 § 5b k.p.k. powinien być odnoszony wyłącznie do wniosków o wgląd w akta sprawy, a nie do wniosków o udostępnienie konkretnej informacji publicznej. Analiza judykatury pokazuje jednak tendencję do szerszego traktowania tego przepisu, jako, wraz z art. 156 § 5 k.p.k., kreującego odmienny tryb dostępu do informacji publicznej, co wyłącza stosowanie u.d.i.p., zgodnie z art. 1 ust. 2 u.d.i.p., w stosunku do materiałów znajdujących się w aktach postępowania przygotowawczego. Taka praktyka, jako uzależniająca dostęp do tych materiałów od samowolnej decyzji prokuratora jako gospodarza postępowania, stanowi istotne zagrożenie dla jawności życia publicznego.

Opracował: Szymon Dubiel